

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 118.139 van 8 april 2003
in de zaken A. 64.135/XII-1534.
A. 64.136/XII-1536.**

In zake : I. Gabriël ACKE,
 wonende te Jabbeke,
 Aartrijksesteenweg 1 A
 II. Jan ASTAES,
 wonende te Jabbeke,
 Lijsterdreef 4 A

tegen :

I. + II.
het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien de verzoekschriften die Gabriël Acke en Jan Astaes op 16 juni 1995 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het besluit van 19 april 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van Jabbeke van 14 november 1994 houdende aanpassing van het geldelijk statuut van de gemeentesecretaris per 1 september 1994”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur J. Lust;

Gelet op de beschikking van 4 september 1998 tot voeging van de zaken;

Gelet op de beschikking van 4 september 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 18 december 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 februari 2003;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van verzoekers, en van advocaat B. Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 7 oktober 1991 stelt de gemeenteraad van Jabbeke de weddeschaal van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger vast, met als minimum- en maximumwedde het door artikel 28, § 1, van de nieuwe gemeentewet bepaalde minimum- en maximumbedrag en “met een loopbaan over 15 jaar” met een eerste eenjarige verhoging van 7,5% van de minimumwedde en daarna zeven gelijke tweejaarlijkse verhogen tot aan de maximumwedde.

1.2. Bij wet van 30 juli 1994 tot wijziging van titel I, hoofdstuk I, afdeling 7, onderafdeling 2, van de nieuwe gemeentewet worden met ingang van 1 september 1994 de minimum- en maximumgrenzen van de weddeschaal van de gemeentesecretaris opgetrokken.

Dientengevolge vult de gemeenteraad zijn besluit van 7 oktober 1991 op 14 november 1994 aldus aan :

“Met ingang van 1 september 1994 bedraagt de minimumwedde 1.178.089,- fr. en de maximumwedde 1.740.005,-fr.”.

1.3. Deze beslissing wordt op 6 januari 1995 door de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen geschorst overwegende dat “de beslissing van de gemeenteraad geen uitvoering kan krijgen omdat het verloop van de weddeschaal nog moet worden vastgesteld” en dat “de gemeenteraad de wet heeft geschonden”.

1.4. De gemeenteraad van Jabbeke verantwoordt en bevestigt de geschorste beslissing op 27 januari 1995.

1.5. De gemeenteraadsbeslissing van 14 november 1994 wordt bij besluit van 19 april 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden vernietigd, wegens strijdigheid met het algemeen belang en het algemeen beleid. In het besluit wordt overwogen hetgeen volgt :

“[...] Gelet op de omzendbrief van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden van 21 september 1994 betreffende de wet van 30 juli 1994 tot wijziging van titel I, hoofdstuk I, afdeling 7, onderafdeling 2 van de nieuwe gemeentewet, wat de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris betreft;

[...]

Overwegende dat de nieuwe minimum- en maximumbedragen voor de weddeschaal van gemeentesecretaris vastgesteld door de wet van 30 juli 1994 reeds een weddeverhoging betekenen die tegemoetkomt aan de taakuitbreiding voor de gemeentesecretaris vervat in de nieuwe gemeentewet en dat het behouden van de kortere geldelijke loopbaan van de gemeentesecretaris in tegenstelling tot het overige gemeentepersoneel neerkomt op een nieuw voordeel;

Overwegende dat de betrokkene de mogelijkheid heeft zijn oude weddeschaal met kortere loopbaan te behouden tot de nieuwe voordeliger wordt, wat het argument ontkracht dat hem een verworven recht wordt afgenomen;

Overwegende dat artikel 30 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de loopbaan van gemeentesecretaris gespreid kan worden over 15 tot 26 jaar; dat dit evenwel niet betekent dat de Vlaamse regering deze discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad niet kan kaderen binnen het algemeen beleid van de Vlaamse overheid dat berust op de beginselen van redelijkheid en evenredigheid en het handhaven van uniformiteit in de loopbaan van de gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers van gemeenten die tot dezelfde klasse behoren; dat deze beginselen ook gelden voor het gemeentebestuur van Jabbeke;

Overwegende dat de toezichthoudende overheid niet opgetreden is tegen het raadsbesluit van 7 oktober 1991 dat de geldelijke loopbaan voor de functie van gemeentesecretaris vaststelde op 15 jaar, omdat dit besluit dateerde van voor de totstandkoming van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 in verband met de algemene weddeschaalherziening van het gemeente- en provinciepersoneel en de wet van 30 juli 1994 op de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris; dat dit verzuim de toezichthoudende overheid de mogelijkheid niet ontnemt op te treden in het licht van latere ontwikkelingen;

Overwegende dat de aanbeveling om de geldelijke loopbaanspreiding voor de wettelijke graden vast te stellen naar analogie van de duur van de geldelijke loopbaan in niveau A berust op de evenredigheid en de redelijkheid; dat er geen

afdoende motieven worden aangebracht om hiervan af te wijken; dat genoemd raadsbesluit strijdig zijn met het algemeen belang en het algemeen beleid zoals bedoeld in artikel 30, § 5 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten”.

1.6. Dit besluit wordt met een brief van 21 april 1995 aan de gemeente betekend.

Gabriël Acke en Jan Astaes, respectievelijk gemeentesecretaris en gemeenteontvanger, stellen er op 16 juni 1995, bij afzonderlijk verzoekschrift, een annulatieberoep tegen in;

2. Over de gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat verzoekers elk in een derde middel betogen, in essentie hetgeen volgt : uit de tekst en de parlementaire geschiedenis van artikel 30 van de nieuwe gemeentewet blijkt dat de wetgever zelf gewent heeft aan de gemeentelijke autonomie tegemoet te komen door de gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden om binnen een aantal maximum- en minimumgrenzen vrij te kiezen; de wet van 30 juli 1994 heeft op het vlak van de loopbaanspreiding van de secretaris nooit een uniforme regeling aan de gemeentebesturen willen opdringen; door de vernietiging te laten steunen op een omzendbrief waarin een eenvormige loopbaanspreiding van 23 jaar wordt vooropgesteld, schendt de Vlaamse minister het in artikel 30, lid 3, van de nieuwe gemeentewet uitgedrukte beginsel van de gemeentelijke keuzemogelijkheid ter zake; dat zij in een vijfde middel wezenlijk stellen hetgeen volgt : na te hebben vooropgesteld dat het algemeen beleid van de Vlaamse overheid berust op de beginselen van evenredigheid en redelijkheid, wordt zonder meer verklaard dat de gemeenteraadsbeslissing van Jabbeke “dit algemeen beleid (en dus de beginselen van evenredigheid en redelijkheid) heeft geschonden”; waar de minister het vernietigde besluit als onevenredig en onredelijk bestempelt, laat hij na die conclusie concreet toe te lichten aan de hand van de vereiste motivering; met andere woorden wordt niet aangegeven waarom precies de beslissing om de geldelijke loopbaan over 15 jaar te spreiden onevenredig of onredelijk zou zijn en aldus het algemeen belang krenkt.

2.2. Overwegende dat de verwerende partij met betrekking tot het derde middel tegenwerpt : de keuzevrijheid van een gemeente wordt beperkt door het bestuurlijk toezicht; het is passend dat met betrekking tot de toepassing van de wet van 30 juli 1994 dezelfde principes worden gehanteerd als de principes die

werden uitgewerkt in het sectoraal akkoord van 18 juni 1993, zoals onder meer de zorg voor een evenwichtig beleid binnen het geheel van de lokale besturen; de Vlaamse regering heeft, wat de bezoldiging betreft, de gemeentesecretarissen steeds gelijk behandeld met de rest van het personeel; eenzelfde loopbaanverloop als voor het overige personeel van niveau A is aanbevolen, teneinde in te gaan op een streven naar een grotere uniformiteit zowel binnen het leidinggevend personeel van een gemeente als tussen de verschillende besturen; het algemeen beleid van de Vlaamse overheid berust op beginselen van redelijkheid en evenredigheid en op het handhaven van uniformiteit in de loopbaan van de gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers van gemeenten die tot dezelfde klasse behoren; bij ontstentenis van afdoende redenen om van de beleidslijn af te wijken, bleek het algemeen belang geschaad; dat de verwerende partij met betrekking tot het vijfde middel stelt dat het bestreden besluit voldoende gemotiveerd is en dat uit de daarin opgenomen motivering blijkt dat de bestreden gemeenteraadsbeslissing het algemeen belang schaadt;

2.3. Overwegende dat in de bestreden beslissing als motief voor de vernietiging wordt verwezen naar de strijdigheid “met het algemeen belang en het algemeen beleid zoals bedoeld in artikel 30, § 5 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten”; dat luidens de voornoemde paragraaf “gelden als strijdig met het algemeen belang, de besluiten die strijdig zijn met de beginselen van een behoorlijk en goed bestuur of die strijdig zijn met het algemeen beleid of met de belangen van de hogere overheid”; dat de gemeenteraadsbeslissing van 14 november 1994 dus vernietigd werd wegens schending van het algemeen belang, doordat zij ingaat tegen het algemeen beleid, meer bepaald het algemeen beleid “van de Vlaamse overheid”, dat ter sprake komt in de derde considerans van de bestreden beslissing; dat, zoals dit algemeen beleid in het bestreden besluit en in de ministeriële omzendbrief van 21 september 1994, waarnaar het besluit verwijst en waarop het steunt, wordt toegelicht, het er toe strekt :

1° dat voor alle graden van niveau A de loopbaanspreiding 23 jaar beslaat en dat, om redenen van redelijkheid en evenredigheid, de gemeentesecretarissen “dezelfde regeling dienen te volgen die eveneens geldt voor de rest van het gemeentepersoneel”,

2° dat er een uniformiteit in de loopbaan van de gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers van gemeenten die tot dezelfde klasse behoren wordt gehandhaafd; dat in een brief van 22 november 1994 aan de gouverneur dit beleid door de bevoegde minister wordt omschreven als “een streven naar grotere uniformiteit zowel

binnen het leidinggevende personeel van de gemeente als tussen de verschillende besturen”;

Overwegende dat de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris en -ontvanger, binnen de bij de wet omschreven grenzen, onder de bevoegdheid valt van de gemeente; dat, hoewel de toeziende overheid zich op het algemeen belang kan beroepen om een beslissing van de gemeente te vernietigen, ze bij de beoordeling van dat algemeen belang niettemin gebonden is door de regelingen die door de wet zijn uitgewerkt; dat de nieuwe gemeentewet bepaalt aan welke vereisten de bezoldiging moet voldoen van de gemeentesecretaris, en, indirect, krachtens haar artikel 65, § 1, van de gemeenteontvanger; dat aldus luidens artikel 28, § 1, van de nieuwe gemeentewet de gemeenteraad de weddeschaal van de secretaris moet bepalen binnen de in dat artikel gestelde minimum- en maximumgrenzen; dat voorts overeenkomstig artikel 30, eerste lid, van die wet, de secretaris recht heeft op tweejaarlijkse verhogingen die niet minder mogen bedragen dan een bepaald minimum, afhankelijk van het aantal inwoners; dat, wat de spreiding van de weddeverhogingen betreft, het derde lid van het artikel 30 enkel voorschrijft dat zij niet gespreid mogen worden over “meer dan zesentwintig jaar, noch over minder dan vijftien jaar”, behalve in een te dezen niet toepasselijk geval; dat de betrokken wet geenszins voorschrijft dat de gemeenten van dezelfde klasse in eenzelfde spreiding van de verhogingen moeten voorzien, noch dat een loopbaan van 22 jaar (volgens de voormelde brief van 22 november 1994) of van 23 jaar (volgens de voormelde omzendbrief) moet worden ingesteld;

Overwegende, integendeel, dat de wetgever juist, wetens en willens, niet voor uniformiteit heeft gekozen; dat zulks blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 30 juli 1994; dat immers aanvankelijk het wetsvoorstel dat tot die wet heeft geleid, in een artikel 2 bepaalde dat de weddeverhogingen van de secretaris gespreid worden over vijftien jaar (Parl. St. Senaat 1992-93, nr. 551/1, 4); dat in navolging van amendementen dat voorschrift evenwel werd afgevoerd en ervoor werd gekozen met betrekking tot de spreiding van de weddeverhogingen alles bij het oude te laten en het voornoemde artikel weg te laten (Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1.074/6, 12); dat een eerste amendement dat daartoe strekte werd verantwoord als volgt : “de verkorting van de loopbaan tot 15 jaar voor iedereen te schrappen en de huidige situatie van de nieuwe gemeentewet te behouden. Het gemeentebestuur bepaalt de loopbaan binnen de grenzen van 15 tot 26 jaar. Het afwegen van de financiële haalbaarheid daarvan valt onder de

verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur” (Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1.074/3, 3); dat een tweede amendement was ingegeven door de betrachting “aan het begrip 'gemeentelijke autonomie opnieuw een daadwerkelijke inhoud te geven” (Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1.074/4,1); dat voorts de wetgever duidelijk heeft laten verstaan niet de bekommernis van de verwerende partij te delen dat de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger zou worden afgestemd op die van het overige gemeentepersoneel, in het bijzonder de titularissen van een graad van niveau A; dat aldus bij de voorbereiding van de wet van 30 juli 1994 werd vastgesteld dat de gewesten “verwikkeld [waren] in vakbondsonderhandelingen voor een herziening van de weddeschaal voor het geheel van het gemeentepersoneel” en dat de gewesten, precies met het oog op “een globale herziening”, wilden dat voor de wedden van de gemeentesecretaris en die van de gemeenteontvanger eenzelfde regeling werd uitgewerkt als voor de artikelen 145 en 148 van de nieuwe gemeentewet in het “Sint-Michielsakkoord”, aangaande de rest van het gemeentepersoneel, dat zij, met andere woorden, ook voor het geldelijk statuut van de gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers “bevoegd” werden gemaakt (Parl. St. Senaat 1992-93, nr. 551/2, 6 e.v.); dat de federale wetgever evenwel meende zelf te moeten optreden; dat onder andere de bevoegde minister en de indiener van het wetsvoorstel daar op aandrongen (Parl. St. Senaat 1992-93, nr. 551/2, 8-9); dat de laatstgenoemde het meer bepaald niet nodig achtte “om de resultaten af te wachten van de onderhandelingen die op dit ogenblik op gewestelijk niveau plaatsv[o]nden”, omdat “een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de specifieke taak van de gemeentesecretaris en die van het overige personeel” (Parl. St. Senaat 1992-93, nr. 551/2, 4); dat de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken zich in de Senaat als volgt uitdrukte (Hand. Senaat 1992-93, 15 juni 1993, 3.089) :

“Het gaat hier om een wettelijke graad waarvan de wetgever de vergoeding vastlegt, maar voor de aanpassing ervan zijn wij niet over één nacht ijs gegaan. Daarover werd reeds lang gediscussieerd en het probleem werd ook besproken met de Gewesten. Het woord blijft echter aan de nationale wetgever. Ook in de huidige staatsstructuur moet de federale wetgever zijn verantwoordelijkheid op zich nemen, ook al zijn de Gewesten het daar niet volledig mee eens en zouden zij liever zelf beslissen”;

dat, ofschoon aldus blijkt dat de federale wetgever het niet nodig oordeelde de uitkomst van de onderhandelingen over de weddeschaalherziening van het overige gemeentepersoneel te kennen en hij op 30 juli 1994 verkoos voor de gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers de oude spreidingsregeling van de verhogingen te behouden, het juist die uitkomst is, namelijk het sectoraal akkoord

van 18 juni 1993 in verband met de algemene weddeschaalberekening van het gemeente- en provinciepersoneel, en de wet van 30 juli 1994 zelf, die door de verwerende partij worden ingeroepen ter verantwoording waarom zij wel tegen de gemeenteraadsbeslissing van 14 november 1994 optreedt en eerder níet optrad tegen die van 7 oktober 1991, meer bepaald in de voorlaatste overweging van haar bestreden besluit;

Overwegende dat aldus, door er zich in de bestreden vernietigingsbeslissing essentieel toe te beperken als algemeen belang aan te nemen het algemeen beleid van de Vlaamse overheid om een uniformiteit tot stand te brengen binnen het leiding-gevend personeel van de gemeente en tussen de verschillende besturen, de verwerende partij aan het begrip algemeen belang een toepassing heeft gegeven die niet strookt met de regeling waarin de federale wetgever zijn beleid heeft uitgewerkt en gestalte gegeven; dat die regeling, om redenen aan deze wetgever eigen, niet de bevoegdheid en de vrijheid van de gemeenteraad begrenst door vereisten op te leggen op het stuk van de eenvormigheid met de loopbaanspreiding voor de graden van niveau A en met de loopbaanspreiding in andere gemeenten van dezelfde klasse; dat dienvolgens de verwerende partij het algemeen belang heeft beoordeeld in strijd met de wet; dat in deze omstandigheden een verwijzing naar het beginsel van de gelijkwaardigheid der bezoldigingen, waarvan sprake in de arresten waarnaar verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst, irrelevant is; dat immers niet blijkt dat dit principe of “beginsel van algemeen belang” contra legem zou gelden; dat de verwerende partij in haar laatste memorie erop wijst dat het handhaven van een bepaalde uniformiteit niet het enige motief was dat aanleiding gaf tot de vernietiging, dat immers in de bestreden beslissing ook wordt verwezen naar het feit dat de kortere geldelijke loopbaan neerkomt op een nieuw voordeel dat het overige gemeentepersoneel moet ontberen, aangezien “artikel 5, § 1 en 2 van het K.B. van 24 december 1993, ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij wet van 30 maart 1994, de zogenaamde loonmatigingswetgeving [in] een loonstop voorzien voor al het overige personeel”; dat de verwerende partij in die stelling niet kan worden bijgetreden; dat immers uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid dat de zogenaamde loonmatigingswetgeving in de beoordeling van het algemeen belang is betrokken; dat de besproken middelen in de voormelde mate gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 19 april 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van Jabbeke van 14 november 1994 houdende aanpassing van het geldelijk statuut van de gemeentesecretaris per 1 september 1994.

Artikel 2.

De kosten van de beroepen, bepaald op 198,32 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht april 2003, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.